

études et analyses

Juin 2013

N°43

Régimes spéciaux : combien ça coûte encore ?

A ce jour, il est encore difficile d'évaluer le coût des régimes spéciaux de retraite. Aucun organisme officiel, par exemple, ne s'est attelé à cette tâche.

Cette étude – réactualisée – tente de remédier à cette carence.

Pour éviter la faillite, la plupart des régimes spéciaux bénéficient de subventions publiques, d'impôts et de taxes directement affectés ou de contributions des autres caisses de retraite.

A travers les comptes de l'État et des régimes de retraite, il est possible de recenser toutes ces aides. Au total – hors régimes de la fonction publique – cela coûte 9,76 milliards d'euros par an aux contribuables et aux autres assurés sociaux. A titre de comparaison, cela représente la retraite moyenne versée à 670 000 retraités, anciens salariés du secteur privé.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

LES SUBVENTIONS PUBLIQUES AUX RÉGIMES SPÉCIAUX

LES CONTRIBUTIONS DES AUTRES RÉGIMES AUX RÉGIMES SPÉCIAUX

LES IMPÔTS ET TAXES AFFECTÉS AUX RÉGIMES SPÉCIAUX

UN COÛT DE 9,76 MILLIARDS D'EUROS

ANNEXE

INTRODUCTION

Depuis que les régimes spéciaux de retraite défraient la chronique et doivent faire l'objet d'une réforme sérieuse, une question est posée de manière récurrente à l'association Sauvegarde Retraites : *combien ça coûte ?*

A priori aisée, la réponse à cette question ne l'est malheureusement pas. Bien au contraire, l'organisation de notre système de retraite et son mode de financement ont atteint un tel degré de complexité que même les experts sont impuissants face à cette interrogation.

Entre la multitude des régimes de retraite et des organismes intermédiaires, la variété des modes de financement : cotisations, cotisations « fictives », contributions de l'État, contributions des collectivités publiques, contributions de l'employeur en situation de monopole, impôts et taxes affectés, compensations entre régimes, etc., le financement du système de retraite français est devenu un domaine impénétrable.

Ainsi, le sénateur Dominique Leclerc écrivait dans l'un de ses nombreux rapports : « *L'effort contributif des employeurs des régimes spéciaux est (...) très difficile à mesurer. La très grande opacité qui régit la présentation comptable de ces contributions ne facilite pas l'analyse. Il n'existe aujourd'hui aucun moyen de connaître précisément la situation réelle des régimes spéciaux dont le financement est assuré par des cotisations fictives de l'employeur ou par une subvention d'équilibre : leur solde est, par définition, toujours nul¹* ».

Plus récemment, dans une étude sur la France, l'OCDE a confirmé ce constat : « *les régimes spéciaux rendent l'ensemble du système de retraite opaque et sans doute peu équitable* »², avant de préciser que les règles, dans les régimes spéciaux, « *sont tellement différentes de celles qui s'appliquent au privé qu'il est difficile d'avoir une appréciation d'ensemble sur (leur) niveau de générosité* ».

L'objet de cette étude est donc, dans la mesure du possible, de rendre un maximum de transparence à un système devenu totalement opaque. Et s'il est impossible de répondre précisément à la question : *combien coûtent, à l'ensemble des Français, les régimes spéciaux*, il est en revanche permis de répondre à cette question plus simple : *quel est le montant des subventions publiques et autres aides extérieures – financées par le contribuable et les autres assurés sociaux – qui servent à assurer l'équilibre financier des régimes spéciaux et les préservent, ainsi, de la faillite ?*

Il existe une définition juridique des régimes spéciaux de retraite. Au sens du décret n° 46-1378 du 8 juin 1946, il s'agit des régimes de base qui préexistaient à

*Hypercomplexe,
le financement
du système
de retraite
français
est devenu
un domaine
impénétrable.*

1. Dominique Leclerc, rapport n° 59 (2003-2004) fait au nom de la commission des Affaires sociales du Sénat, Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2004, 13 novembre 2003.

2. OCDE, *Etude économique – France*, mars 2013, pp. 25-26.

l'ordonnance de 1945 instaurant un régime général de sécurité sociale mais qui ont refusé d'y être intégrés. A l'époque, les prestations qu'ils offraient étaient déjà souvent plus avantageuses que celles du régime général (CNAV).

Aujourd'hui, les régimes spéciaux se comptent par dizaines mais tous ne rentrent pas dans le champ de cette étude. En seront exclus :

- les régimes des fonctionnaires d'État et des fonctionnaires des collectivités publiques (CNRACL) car, par construction, la contribution de la collectivité employeur assure l'équilibre de ces régimes ;
- les régimes rattachés aux collectivités d'Alsace et de Lorraine. De faible importance, ils sont en extinction et financés localement.

Les régimes étudiés sont donc essentiellement les régimes des entreprises publiques : SNCF, RATP, industries électriques et gazières (IEG), Banque de France ou de catégories socioprofessionnelles particulières comme les marins, les mineurs ou les clercs et employés de notaires qui bénéficient, pour la plupart, d'importantes subventions de l'État, de subventions des autres régimes de retraite ou d'impôts et de taxes affectés.

Ils comptent environ 1,6 million d'affiliés – 478 000 actifs pour 1,1 million de retraités.

LES SUBVENTIONS PUBLIQUES AUX RÉGIMES SPÉCIAUX

Le premier type de soutien financier aux régimes spéciaux est le plus simple : il s'agit de subventions publiques payées par l'argent du contribuable.

Ces subventions émanent essentiellement du budget de l'État mais, parfois, elles peuvent également provenir des collectivités territoriales. Pendant longtemps, ça a été le cas, par exemple, du régime de retraite de la RATP qui percevait des subventions importantes de la région Île-de-France, de la ville de Paris et des six départements de la région parisienne.

Elles peuvent également provenir des budgets des assemblées parlementaires lorsqu'il s'agit des régimes de retraite des députés, des sénateurs ou du personnel travaillant au Parlement. Dans ce cas, leur montant figure dans les comptes des assemblées respectives.

Les subventions de l'État sont répertoriées dans la mission « *régimes sociaux et de retraite* » du budget général de l'État. Cependant, bien que cette mission ait vocation, en application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), à être exhaustive sur la question, elle ne l'est pas. D'autres subventions sont à rechercher dans d'autres programmes, notamment la subvention à la caisse de retraite des personnels de l'Opéra de Paris et de la Comédie française qui figure dans la mission « Culture » au programme... « Création ».

En tout, l'État consacre 7,9 milliards d'euros aux régimes spéciaux de retraite. Les plus gros bénéficiaires sont les régimes de la SNCF, des mines (CANSSM) et des ouvriers des établissements publics de l'État (FSPOEIE) qui reçoivent, respectivement, 3,2 milliards d'euros, 1,7 milliard d'euros et 1,1 milliard d'euros.

Beaucoup plus modeste – et anecdotique – le régime de l'Imprimerie nationale, en extinction, ne compte plus que trois pensionnés et distribue seulement quelques milliers d'euros.

Concernant l'Assemblée nationale, la subvention accordée au régime des députés s'élève à 40,6 millions d'euros et celle accordée à la caisse de retraite du personnel à 25,5 millions d'euros.

Au Sénat, ces subventions ne sont pas nécessaires dans la mesure où le régime de retraite des sénateurs et celui du personnel sont très largement excédentaires. Cependant, malgré cette situation prospère, certaines prestations sont directement prises en charge par le budget du Sénat. Leur coût s'élève à 1,8 million d'euros pour la caisse des sénateurs et à 2,9 millions d'euros pour la caisse du personnel.

L'État consacre 7,9 milliards d'euros aux régimes spéciaux de retraite.

Les subventions publiques versées en 2011

Régimes	Montant des subventions
SNCF	3 207 515 586 €
Ouvriers d'État (FSPOEIE)	1 150 100 000 €
Mines (CANSSM)	1 749 973 081 €
Marins (ENIM)	817 999 991 €
RATP	531 500 000 €
Industries électriques et gazières (CNIEG)	14 857 538 €
SEITA	140 091 090 €
Régie ferroviaire d'Outre-mer	3 934 797 €
Chemins de fer secondaires et d'Afrique	195 465 948 €
Opéra de Paris et Comédie française	16 900 000 €
ORTF	521 000 €
Imprimerie nationale	45 015 €
Assemblée nationale - députés	40 657 612 €
Assemblée nationale - personnel	25 526 710 €
Sénat - sénateurs	1 784 326 €
Sénat - personnel	2 931 512 €
Total	7 899 304 206 €

Chiffres : loi de règlement pour 2011

LES CONTRIBUTIONS DES AUTRES RÉGIMES AUX RÉGIMES SPÉCIAUX

Le deuxième type de soutien financier aux régimes spéciaux, c'est la compensation démographique.

La compensation démographique organise une solidarité financière entre régimes de retraite. Autrement dit, les régimes qui bénéficient des situations démographiques les moins préoccupantes versent une contribution aux régimes qui ont une situation démographique encore plus dégradée.

Entre régimes de retraite de base de Sécurité sociale, il existe deux mécanismes de compensation : la compensation généralisée, instituée par la loi du 24 décembre 1974, qui intéresse tous les régimes obligatoires qui comptent au moins 20 000 affiliés et la surcompensation, instituée par l'article 78 de la loi de finances pour 1976, qui intéresse uniquement les régimes spéciaux de retraite qui comptent au moins 5 000 affiliés.

A ce jeu, le régime général des salariés du privé (CNAV) est le plus gros contributeur. En 2011, il a versé 4,6 milliards d'euros dans le cadre de la compensation. De son côté, le régime des professions libérales (CNAVPL) a payé 607,5 millions d'euros, ce qui représente plus du tiers des cotisations sociales prélevées par le régime auprès de ses affiliés.

Parmi les régimes bénéficiaires de la compensation démographique³, il y a certains régimes spéciaux. En tout, ils reçoivent près de 686,8 millions d'euros.

Le principal bénéficiaire est le régime des mines : 431,7 millions d'euros. Puis, suivent le régime des marins : 114,3 millions d'euros, le régime des ouvriers d'État : 62,4 millions d'euros, et le régime de la SNCF : 49,3 millions d'euros.

Les régimes spéciaux de retraite reçoivent 686,8 millions d'euros des autres régimes.

Les contributions des autres régimes de retraite

Régimes	Montant des subventions
FSPOEIE	62 400 000 €
CANSSM	431 700 000 €
SNCF	49 300 000 €
ENIM	114 300 000 €
CRPCEN	23 000 000 €
SEITA	6 100 000 €
Total	686 800 000 €

Chiffres : direction de la sécurité sociale

3. Les plus grands bénéficiaires sont les régimes des agriculteurs.

Le financement des régimes spéciaux de retraite par le biais de la compensation démographique pose, tout aussi vivement que le financement par subventions publiques, le problème de l'équité. En effet, dans ce cadre, certains régimes contributeurs sont amenés à financer, pour les retraités de plusieurs régimes spéciaux, des prestations supérieures à celles qu'ils versent à leurs propres affiliés.

LES IMPÔTS ET TAXES AFFECTÉS AUX RÉGIMES SPÉCIAUX

Enfin, le troisième type de soutien financier aux régimes spéciaux est réalisé par l'affectation aux régimes de retraite d'impôts ou de taxes.

La plus importante de ces taxes profite au régime des industries électriques et gazières (IEG). Elle permet de financer « le chapeau » ; autrement dit, les avantages propres des électriciens et des gaziers majoritairement employés par les entreprises EDF et GDF.

Il s'agit de la « contribution tarifaire d'acheminement » (CTA), payée par tous les usagers – entreprises ou particuliers –, dont les recettes, en 2011, se sont élevées à 1,14 milliard d'euros.

Les autres aides fiscales sont de beaucoup plus faible importance et ne dépassent pas quelques millions d'euros.

Les impôts et taxes affectés, en 2011

Régimes	Montants des recettes
IEG	1 137 100 000 €
CRPCEN	26 000 000 €
CANSSM	3 700 000 €
SNCF	2 400 000 €
ENIM	10 400 000 €
Total	1 179 600 000 €

Chiffres : direction de la sécurité sociale

*Une taxe
d'1,14 milliard
d'euros sert
à financer
les retraites
d'EDF et
de GDF.*

UN COÛT DE 9,76 MILLIARDS D'EUROS

Au bout du compte, entre les subventions publiques, les contributions des autres régimes de retraite et les impôts et taxes affectés, les régimes spéciaux bénéficient de plus de 9,76 milliards d'euros d'aides extérieures indépendantes de leur financement propre.

9,76 milliards d'euros, c'est 62 % de l'ensemble des dépenses de retraite versées par les régimes spéciaux⁴ (hors fonction publique).

Compléments financiers apportés aux régimes spéciaux

	Montants
Subventions publiques (I)	7 899 304 206 €
Contributions des autres régimes de retraite	686 800 000 €
Impôts et taxes affectés	1 179 600 000 €
Total	9 765 704 206 €

Chiffres : loi de règlement pour 2011 et direction de la sécurité sociale

Contrairement à ce qui est souvent affirmé, une telle charge est d'une importance considérable. Par comparaison, 9,76 milliards d'euros, cela représente la retraite moyenne versée à 670 000 retraités du secteur privé⁵.

En outre, une telle estimation est forcément sous-évaluée, car il est impossible de mesurer – et donc de prendre en compte – le réel effort des entreprises publiques pour assurer le financement des retraites de leurs employés. En situation de monopole ou de quasi monopole, les tarifs sont réglementés et les entreprises sont souvent subventionnées par l'État et les collectivités publiques. Ainsi, les hausses des cotisations patronales sont, la plupart du temps, répercutées *in fine* sur les usagers des services publics ou sur les contribuables.

Le financement propre des régimes spéciaux ne couvre qu'un peu plus du tiers des dépenses de retraite.

4. 15,59 milliards d'euros en 2011

5. En moyenne, les anciens salariés du secteur privé ont perçu une retraite de 1 216 euros par mois en 2010.

ANNEXE

Effectifs des régimes spéciaux de retraite

Régimes	Actifs	Retraités	Total
FSPOEIE	40 415	88 208	128 623
IEG	140 103	162 245	302 348
SNCF	156 139	276 922	433 061
RATP	43 151	48 147	91 298
ENIM (mineurs)	29 612	117 677	147 289
CANSSM (marins)	4 047	316 836	320 883
CRPCEN (employés et clerks de notaires)	46 324	66 122	112 446
Banque de France	12 400	15 934	28 334
SEITA	382	9 630	10 012
Chemins de fer secondaires	-	7 601	7 601
Chemins de fer d'Afrique du nord et Niger méditerranée	-	6 299	6 299
Transports urbains tunisiens et marocains	-	122	122
Chemins de fer franco éthiopiens	-	12	12
Régie ferroviaire d'Outre-mer	-	211	211
Imprimerie nationale	-	3	3
ORTF	-	236	236
Total	472 573	1 116 205	1 588 778

SAUVEGARDE RETRAITES

Créée en janvier 1999 par un ingénieur agronome à la retraite, l'Association Sauvegarde Retraites est un groupe de pression qui mène son combat pour que soit instaurée une véritable équité entre tous les régimes de retraite, notamment entre ceux des secteurs privé et public.

L'association regroupe aujourd'hui 103 000 membres qui, par leurs dons, financent ses actions. Afin de préserver sa totale indépendance, elle s'interdit de demander la moindre subvention.

Ses moyens d'action sont divers : pétitions, sensibilisation de la presse et des élus, publications, etc.

Contact : Marie-Laure DUFRECHE, Déléguée Générale

Tél. : 01 43 29 14 41 - **Fax :** 01 43 29 14 64

Site Internet : www.sauvegarde-retraites.org

À VOTRE DISPOSITION, FRAIS DE PORT COMPRIS

Nos Publications

- « Retraites : Le désastre annoncé » de Jean Jacques Walter (2002) 10 €
- « Retraites : Non aux fausses réformes » de Jacques Bourdu (2003) 10 €
- « Le nouveau livre noir des retraites » de Denis Even (2004) 12 €
- « Sauver les retraites ? La pauvre loi du 21 août 2003 » de Jacques Bichot (2005) 10 €
- « Retraites : les privilèges de la fonction publique » de Pierre-Edouard DU CRAY (2009) 12 €
- « Retraites : le dictionnaire de la réforme » de Jacques Bichot (2010) 24 €

Nos dernières études moyennant 3 timbres à l'unité (tarif lettre en vigueur)

- Etudes et analyses N°15 : « Les fonctionnaires «actifs» champions de la retraite à 50 ans »
- Etudes et analyses N°16 : « Régimes spéciaux : combien ça coûte ? »
- Etudes et analyses N°17 : « NBI : un nouveau régime spécial »
- Etudes et analyses N°18 : « Réforme des retraites : le plus dur reste à faire »
- Etudes et analyses N°19 : « Retraite anticipée : le cas des fonctionnaires parents de trois enfants »
- Etudes et analyses N°20 : « Retraite : la capitalisation réservée aux fonctionnaires »
- Etudes et analyses N°21 : « La fausse réforme des régimes spéciaux : le cas d'EDF et de GDF »
- Etudes et analyses N°22 : « Retraite des députés : la « Rolls » des régimes spéciaux »
- Etudes et analyses N°23 : « Des réformes coûteuses en matière de retraite : le cas des IEG »
- Etudes et analyses N°24 : « La retraite des salariés : analyse de son évolution entre générations »
- Etudes et analyses N°25 : « Pension de réversion : les inégalités public – privé persistent »
- Etudes et analyses N°26 : « L'ASV, un régime spécial en perte de vitesse »
- Etudes et analyses N°27 : « Les retraites de nababs des hauts fonctionnaires européens »
- Etudes et analyses N°28 : « Les fonds de pension ont encore de l'avenir ! »
- Etudes et analyses N°29 : « Les grands avantages retraite de la fonction publique »
- Etudes et analyses N°30 : « La vérité sur la retraite des sénateurs »
- Etudes et analyses N°31 : « AGIRC – ARRCO : main basse sur nos retraites »
- Etudes et analyses N°32 : « Retraite du CES : un régime spécial calqué sur celui des parlementaires »
- Etudes et analyses N°33 : « Pour sauver nos retraites, une vraie réforme »
- Etudes et analyses N°34 : « La retraite des salariés : analyse de son évolution entre générations » (II)
- Etudes et analyses N°35 : « Les incroyables passe-droits des élus parisiens en retraite »
- Etudes et analyses N°36 : « Retraite des fonctionnaires : en finir avec les idées reçues »
- Etudes et analyses N°37 : « La retraite par répartition aux États-Unis : une inconnue "very exciting" »
- Etudes et analyses N°38 : « Retraite des fonctionnaires : l'État hors-la-loi »
- Etudes et analyses N°39 : « TITANIC DEBT Dettes publiques : n'oublions pas les engagements retraite »
- Etudes et analyses N°41 : « La retraite des salariés : analyse de son évolution entre générations » (III)
- Etudes et analyses N°42 : « Les retraites en Allemagne : une gouvernance courageuse face au défi du vieillissement »

Les opinions exprimées dans les publications de Sauvegarde Retraites sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'Association.